

MICHAŁ GAŁĘDEK
(Gdańsk)

Prawne i polityczne uwarunkowania statusu ministra Księstwa Warszawskiego

Legal and political circumstances of the status of a minister
in the Duchy of Warsaw

Rechtliche und politische Rahmen für den Status eines Ministers
im Herzogtum Warschau

1. Podstawy organizacji administracji Księstwa Warszawskiego. 2. Status ustrojowy ministra. 3. Funkcjonowanie ministrów w praktyce. 4. Rada Ministrów, a Rada Stanu. 5. Kontrola nad ministrem. 6. Znaczenie Dekretu z 26 maja 1812 r. 7. Wnioski.

1

Podstawowe zasady systemu organizacyjnego administracji Księstwa Warszawskiego dość ściśle powielały rozwiązania ustanowione we Francji przez Napoleona, w których, jak konstatuje Władysław Sobociński, „pierwiastki absolutyzmu policyjnego wykształcone we Francji *ancien régime* połączono z reformami rewolucyjno-burżuazyjnymi od 1789 r. opartymi na prymacie ustawy, rozdziale władz i publiczno-prawnej ochronie praw jednostek”¹. Administracja Księstwa Warszawskiego została podzielona na resorty, czyli działy zarządu wyodrębniane według kryterium rzeczowego (tzw. system realny). Władza zwierzchnia względem resortu powierzona została ministrowi, który sprawował ją jednoosobowo. W konstytucji Księstwa Warszawskiego ustalono, nawiązując do wcześniejszego Dekretu o ustanowieniu Komisji Rządzącej, że utworzone zostaną urzędy ministra spraw wewnętrznych (wewnętrznego i czci religijnych), policji, przychodów i skarbu, sprawiedliwości oraz wojny. Jedynym ministrem, któremu nie powierzono żadnego działu administracji był minister sekretarz stanu. Właściwemu rzeczowo ministrowi została podporządkowana na zasadzie hierarchicznej cała podstawowa struktura administracyjna wyko-

¹ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 125.

nująca zadania w zakresie działania resortu, czyli zarówno administracja centralna (ministerium oraz inne wyodrębnione urzędy, przede wszystkim tzw. dyrekcje²), jak i administracja lokalna. Z racji sprawowanych funkcji minister podejmował najważniejsze decyzje zastrzeżone do jego właściwości jako jednoosobowego organu administracyjnego, kierował podległym sobie aparatem administracyjnym, zachowując zwierzchni wpływ na działalność nie tylko ministerstwa, ale także innych zależnych od niego organów (m.in. wspomnianych dyrekcji i właściwych władz administracji lokalnej) oraz ponosił odpowiedzialność za całą działalność zależnego od niego resortu.

Pozycja ustrojowa ministra najsilniej uzależniona była od sposobu wykonywania prerogatyw monarszych. Konstytucja Księstwa Warszawskiego przyznawała królowi pełnię władzy wykonawczej, w obrębie której wszystkie organy państwowe miały charakter tylko organów królewskich³. W konsekwencji monarcha mógł swobodnie powoływać i odwoływać na wszystkie stanowiska administracyjne, a zarazem ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną za prowadzoną przez siebie działalność wyłącznie przed monarchą. Król również mógł zdecydować o pociągnięciu do odpowiedzialności karno-sądowej ministra, jeżeli jego czynności naruszały normy prawne, bądź zostały uznane za „szkodliwe krajowi” lub też nie realizował nałożonych na niego obowiązków. Postępowanie mógł wszcząć wyłącznie monarcha, który też wyznaczał specjalny sąd do wydania orzeczenia. Pod względem personalnym administracja była zatem w pełni uzależniona od króla.

2

W konstytucji Księstwa Warszawskiego ustalono, że rola ministrów sprowadza się do „wykonywania ustaw oraz dekretów monarszych”⁴. Ramy działalności ministrów określał zatem monarcha, w sferze zarządu państwem dzierżący zarówno pełnię władzy ustawodawczej wyrażającej się w ustalaniu powszechnie obowiązujących norm prawnych, jak i władzy wykonawczej upoważniającej go do ingerowania w każdą indywidualną sprawę. Przywołując Huberta Izdebskiego, należy zwrócić uwagę, że „Organizacja i działanie systemu centralnych organów zarządu Księstwa Warszawskiego (...) opierały się na zasadach, jakie powszechnie przyjmowano w (...) ówczesnych monarchiach”, w których mini-

² Dyrekcje powołymano do życia, wykorzystując wzory francuskie. Zob.: H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1971, t. 23, z. 1 s. 78.

³ H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 109–110.

⁴ *Ibidem*, s. 16.

strów uważano „bardziej za »fizyczne przedłużenie« monarchy, niż za organy państwowe posiadające określone kompetencje wykonywane w imieniu suwerena na mocy delegacji jego władzy”⁵.

Odbiciem omnipotentnego wpływu monarchy na ministrów i całą administrację było odsunięcie od tej sfery działalności państwowej Sejmu Księstwa, któremu nie przysługiwały względem administracji żadne uprawnienia kontrolne, nawet prawo petycji, czy też możliwość decydowania o budżecie, zaś „regulacja wszystkich kwestii administracyjnych miała pozostać wyłączną kompetencją władz rządowych”⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce Sejm Księstwa przekroczył ramy, które określiła mu konstytucja, wyzyskując głównie swoje uprawnienia podatkowe. W 1811 r. posłowie odważyli się na ostrą krytykę działalności rządu, a nawet domagali się dymisji poszczególnych ministrów. Natomiast Sejm Księstwa z 1812 r., nawiązując do przedrozbiorowej tradycji nieformalnych posiedzeń Izby Poselskiej po zamknięciu oficjalnych obrad, bez skrupułów mógł przełamywać nałożone na niego ograniczenia konstytucyjne⁷. Ponadto prawodawstwo sejmowe również, przynajmniej pośrednio, wpływało na działalność administracyjną.

Działalność ministrów prowadzona w obrębie ich resortów miała więc w założeniu charakter wykonawczy i musiała się mieścić w ramach dekretów monarszych⁸. W konsekwencji można było uznać, że bez wyraźnego upoważnienia uzyskanego ze strony króla ministrowie zasadniczo nie mogli podejmować czynności. Praktyka była jednak bardziej złożona i wiązała się przede wszystkim z faktem permanentnej nieobecności monarchy w Księstwie. Okoliczność, że król stale rezydował w Dreźnie, skutkowałą zarówno przewlekłością postępowania wymagającego sankcji monarszej dla istotniejszych bądź prawotwórczych aktów, jak i owocowała brakiem osobistego kontaktu ministrów z królem, co utrudniało współpracę i narażało działalność administracyjną na niepożądane, acz zazwyczaj nieumyślne wypaczenia. Kształtujące się na tych podstawach stosunki faktyczne opisuje Marcei Handelsman w sposób następujący: „każdy minister, z osobna zależny wprost od króla, który nie wypuszczał z rąk swoich przysługującej mu władzy, w każdej sprawie zwracać się musiał do Drezna. Mijały więc nieraz tygodnie, nim nadeszła odpowiedź. A tymczasem trzeba było działać szybko. Miast działać, czekano, niejednokrotnie w sprawach niecierpiących zwłoki, wstrzymywano postanowienia, tamowano normalny bieg życia i z wolna przyzwyczajano się do tego stałego stanu niepewności i niezdecydowania”. W rezultacie, jak konstatuje wybitny historyk: „Rząd Księstwa był silny tylko w teorii,

⁵ *Ibidem*, s. 70–71.

⁶ *Ibidem*, s. 91.

⁷ *Ibidem*, s. 145; por.: W. Sobociński, *op. cit.*, s. 121–124.

⁸ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 33–34.

na papierze, rzeczywistość miała być tej teorii zaprzeczeniem; co bowiem stanowiło jego siłę w ustawie, było przyczyną zupełnej bezsilności w praktyce. Król, człowiek dobry, nam życzliwy, ale niezdecydowany, w postanowieniach powolny, w postępowaniu rutynista, liczący się z zadawnionymi zwyczajami mechanizmu saskiego, a zazdrosny o swe prerogatywy był nadto zawsze nieobecny w Warszawie⁹. Spośród rozwiązań konstytucyjnych Fryderyk August nie wybrał zatem wydawałoby się korzystniejszego rozwiązania z wicekrólem, a zdecydował się na powołanie Rady Ministrów i do tego starał się jak najbardziej ograniczyć jej rolę, prowadząc z zagranicy rządy osobiste. Sytuacja ta stwarzała ministrom warunki do prowadzenia faktycznie samodzielnej działalności i pozaprawnego rozszerzenia kompetencji¹⁰. Brakowało bowiem realnej kontroli nad ich poczynaniami ze strony innych organów Księstwa.

3

Aktywność ministrów w praktyce rozciągała się nawet na sferę prawodawczą. Jakkolwiek bowiem stanowienie prawa w obszarze działalności i organizacji zarządu państwowego było zastrzeżone jedynie dla aktów królewskich, to monarcha nie tylko mógł delegować ustawą swoje kompetencje na rzecz ministrów, ale sankcjonował też przypadki, w których wydawane przez nich – wykonawcze do swej istoty – „rozkazy rządowe” miały *de facto* charakter samoistnych aktów normatywnych. Upowszechniła się zwłaszcza praktyka, aby ministrowie mogli ustanawiać tymczasowe prowizoryczne regulacje obowiązujące w oczekiwaniu na sankcję monarszą. Ministrowie wydawali też przepisy będące powtórzeniem i wyjaśnieniem takich norm, których moc obowiązująca w Księstwie była wątpliwa, gdyż pochodziły z dawniejszych systemów prawnych. Uciekano się do tej formy wówczas, gdy ustawodawcze uregulowanie danego problemu napotykało trudności (przy organizacji sądowej) lub celem wypróbowania nowych przepisów (niektóre uchwały Dyrekcji Edukacyjnej). Ponadto akty ministerialne nie musiały być publikowane w „Dzienniku Praw”. Jak podnosił poseł na Sejm Józef Godlewski: „i to jest pierwsze nieszczęście kraju, że mieszkaniec nie wie o wszystkich urządzeniach i że każdy minister ma sekretne przepisy, sekretne dekrety, które dają powód mieszkańcom (...) do posądzenia o arbitralność i o jakieś podejrzenia przez sam sekret”¹¹.

⁹ M. Handelsman, *Napoleon a Polska*, Warszawa [1914], s. 63–64.

¹⁰ H. Izdebski, *Rada...*, s. 22. Szerzej zob.: J. Willaume, *Fryderyk August jako książę warszawski (1807–1815)*, Poznań 1939, *passim*.

¹¹ [J. Godlewski], *Głosy posła mariampolskiego na Sejmie roku 1811 w Warszawie miane z dołączeniem uwag i krótkiego namienienia niektórych w czasie Sejmu czynności*, [Warszawa 1814], s. 35.

Niewątpliwie zatem nawet mimo zaangażowania króla w proces załatwiania wielu spraw jego fizyczna nieobecność i brak bezpośredniego kontaktu stwarzały warunki dla względnie swobodnej działalności ministrów. Zdarzały się nawet przypadki, że monarcha nie realizował swoich kompetencji w sposób formalny. Jak odnotował Hubert Izdebski, wiele dekretów królewskich zostało wydanych bez jego kontrasygnaty¹². Także możliwości pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej były wykorzystywane sporadycznie, a do odpowiedzialności prawnej – wcale. Faktycznie czyniło to ich prawie bezkarnymi, tym bardziej że zasadniczo nie rozciągnięto nad nimi systemu kontroli sądowno-administracyjnej. Formalnie natomiast poddano ministrów kontroli finansowej i to zarówno rachunkowo-kasowej, jak i merytorycznej. Miała ją sprawować Główna Izba Obrachunkowa podległa bezpośrednio królowi. Wzorowała się ona „w niemalym stopniu (ale bynajmniej nie w pełni)” na francuskiej *Cour des Comptes*. Najistotniejsze jednak znaczenie posiadał fakt, że w praktyce nie stanowiła ona realnego czynnika kontrolnego nad ministrami, gdyż jej działalność nie zdołała się rozwinąć¹³.

4

Utrudnienia w kierowaniu i koordynacji działalności prowadzonej na ogół niezależnie przez poszczególne resorty oraz brak efektywnego nadzoru nad poczynaniami ministrów występowały mimo istnienia Rady Ministrów i Rady Stanu, dwóch kolegialnych organów przewidzianych przez konstytucję Księstwa. Ministrowie, stojąc na czele właściwych sobie resortowych działów administracji centralnej, weszli w skład obu kolegiów. Tworząc Radę Ministrów, wprowadzono charakterystyczną dla nowożytnego modelu, poczynając od XIX w., ale nie ugruntowaną jeszcze na początku tego stulecia (i nie funkcjonującą w autokratycznym systemie napoleońskim) zasadę podwójnej roli ministrów łączących funkcję kierownika resortu oraz członka kolegialnego organu zarządu ogólnego¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie tego rozwiązania instytucjonalnego wzbogaconego jeszcze o uczestnictwo w Radzie Stanu dodatkowo wzmacniało pozycję indywidualną ministrów stojących jednoosobo-

¹² H. Izdebski, *Rada...*, s. 135.

¹³ *Ibidem*, s. 160, 162.

¹⁴ W pierwszej połowie XIX w. zasada podwójnej roli ministra systematycznie wypierała starszą regułę rozdzielania udziału w rządzeniu od administrowania. Była ona realizowana w ten sposób, że ministrowie wchodzący w skład kolegialnego organu zarządu ogólnego krajem nie mogli kierować jednocześnie resortem. Na tej zasadzie zorganizowana była m.in. administracja centralna Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, w której ministrowie wchodzący w skład Rady Nieustającej, a później Straży Praw nie stali na czele komisji rządowych.

wo na czele resortów. Uzyskiwali oni bowiem znaczący wpływ na kształt przygotowywanych projektów ustawodawczych oraz mogli bronić na obu forach własnych partykularnych interesów i walczyć o zwiększenie wpływów¹⁵.

Początkowo – zgodnie z konstytucją – oba organy kolegialne zrzeszały wyłącznie ministrów jako pełnoprawnych członków z tytułem radcy stanu. Oprócz tożsamego składu wspólny był też przewodniczący, sekretarz, protokół oraz kancelaria. Dochodziło więc do mieszania się kompetencji, a nawet kłopotów z rozróżnianiem obu gremium¹⁶. Ograniczenie członkostwa w Radzie Stanu tylko do ministrów stanowiło „rzecz w konstytucjonalizmie napoleońskim prawie wyjątkową¹⁷”. Także napoleońska Francja nie знаła podówczas instytucji Rady Ministrów. A zatem taka konfiguracja pomiędzy organami państwowymi, jaka przyjęta została w Księstwie, stanowiła rozwiązanie oryginalne, stwarzające warunki dla pełnej niezależności ministrów ze szkodą dla spójności i jednolitości w działalności organów państwowych. Wobec bowiem takiego składu osobowego Rady Ministrów i Rady Stanu głównym zagrożeniem dla władztwa pojedynczego ministra w obrębie jego resortu mogli stać się – nie licząc nieobecnego monarchy i władz francuskich – jedynie pozostali ministrowie *in gremio*¹⁸. Aby jednak mógł powstać rzeczywisty i stały ośrodek kierowniczy w kraju, jedna z rad musiałaby być traktowana jako odrębny od ministrów organ władzy wyposażony w głos stanowczy i zdolny roztoczyć skuteczny nadzór nad działalnością administracji resortowej, ograniczając samodzielność ministrów i koordynując prowadzoną przez nich działalność. Tymczasem określona *Dekretem o organizacji, kompetencjach i zasadach działalności Rady Stanu i Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego* z 24 grudnia 1807 r. pozycja ustrojowa obu tych kolegiów czyniła z nich organy o charakterze administracyjnym (zarządzającym), nie zaś politycznym (rządzającym), formalnie jedynie wykonawcze i służebne względem monarchy oraz pozbawione kompetencji władczych względem ministrów. Rozwiązanie to mogło być skuteczne, gdyby król przebywał w kraju.

Formalnym ogólnym ograniczeniem swobody ministrów w prowadzonej przez nich działalności resortowej była ustalona w dekreście z 24 grudnia 1807 r. zasada, że niektóre enumeratywnie wyliczone kwestie większej wagi obowiązkowo wcześniej musiały zostać przedstawione Radzie Ministrów. Do tej grupy należały:

¹⁵ Por. rolę ministrów we Francji: M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 27.

¹⁶ Zob.: M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, s. 61. Por.: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 49–52.

¹⁷ * H. Izdebski, *Rada...*, s. 149. Zob. szerzej: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 15–48.

¹⁸ Por.: H. Izdebski, *Rada...*, s. 19, 21.

- wszelkie ekspensa nadetatowe, wszelkie uwagi przez któregośkolwiek ministra czynione nad wadami w egzekucji administracji swego wydziału”,
- zapytania, które odbierają ministrowie względem wątpliwości z ustaw, praw lub reskryptów królewskich, jako też różne partykularne memoriały, których rezolowanie przechodzi moc ministra,
- wszelkie urządzenia czynione względem uskutecznienia w kraju artykułów w traktatach lub umowach z państwami sąsiedzkimi zawartych, a do wewnętrznego handlu ściągających się,
- zasuspendowanie prefektów lub innych urzędników.

Rada Ministrów jednak, jak stwierdzał dekret, „nie wotuje i nie stanowi. Może tylko czynić uwagi nad rzeczą któregośkolwiek z ministrów królowi się podającą, ale tej nie może ani zmieniać, ani jej wstrzymywać, jeżeli podający minister takowej zmiany lub wstrzymania nie przyjmuje”¹⁹. Mając na względzie powyższą treść dekretu, należy się więc zgodzić ze zdaniem, że „Jedyną racją bytu napoleońskiej Rady Ministrów” w pierwszych latach jej istnienia było omawianie zwłaszcza „tych spraw zarządu ogólnego, które wykraczały poza zakres działania jednego z resortów”²⁰. Gremium to służyło bowiem – początkowo naprzemiennie z Radą Stanu – jako forum konsultacyjne ministrów, platforma porozumiewawcza, która jednak nie zapewniała należytej koordynacji działalności administracyjnej prowadzonej przez poszczególne resorty wobec braku centrum kierowniczego i niedostatecznego instrumentarium środków dyscyplinujących ministrów tak, aby prowadzili spójną ze sobą działalność. W rezultacie – cytując Marcelego Handelsmana: „Z czasem wytworzył się sposób życia, dla jednności rządu wysoce zresztą szkodliwy. Ministrowie nie odwoływali się wcale do Rady Ministrów, porozumiewali się sami z królem, zdobywali sobie poszczególne dekryty i nie troszcząc się o całość, rządili każdy swoim wydziałem (...) Projekty reform, jeżeli powstawały, powracały z Drezna, lecz nie do Rady Ministrów, a do każdego ministra z osobna, w myśl ustalonego porządku postępowania. W ten sposób (...) »każdy jest powołany na sędziego we własnej sprawie«”²¹.

Reasumując, początkowo w świetle postanowień konstytucji i dekretu z 24 grudnia 1807 r. pozycja ustrojowa ministra jako jednoosobowego organu administracji resortowej czyniła z niego tylko formalnie organ o charakterze administracyjnym (zarządzającym), nie zaś politycznym (rządzającym). W praktyce bowiem wobec nieobecności monarchy i słabości organizacyjno-kompetencyjnej tak Rady Ministrów, jak Rady Stanu mógł on względnie samodzielnie kreować linię polityczną swojego resortu.

¹⁹ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 1, nr 2, s. 58–59.

²⁰ H. Izdebski, *Rada...*, s. 72.

²¹ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 66.

Dopiero z czasem pewne funkcje kontrolne nad ministrami uzyskała Rada Stanu, którą wzorowano oczywiście na *Conseil d'Etat* Napoleona. Skład osobowy tej ostatniej był jednak bez porównania szerszy aniżeli „ministerialnej” Rady Stanu w Księstwie²², a ponadto: „Rada francuska (...) miała znacznie większe uprawnienia administracyjne, a w praktyce także przez pewien czas polityczne od Rady Księstwa. Niezależnie bowiem od funkcji pełnionych w procesie ustawodawczym miała ona stanowić w zamyśle Napoleona istotny czynnik kontroli nad działalnością prowadzoną przez ministrów”²³.

Natomiast w Księstwie Warszawskim Rada Stanu – pomijając już kwestię jej pierwotnie ministerialnego składu – posiadała tylko niektóre z przysługujących jej francuskiej odpowiedniczce środków oddziaływania na administrację i ministrów. Po pierwsze bowiem, jakkolwiek zgodnie z konstytucją Księstwa i dekretem z 24 grudnia 1807 r. przygotowywanie projektów „praw” i „urządzeń administracji publicznej” powierzono Radzie Stanu, to co do zasady pracowała ona na projektach przedłożonych uprzednio królowi przez właściwego resortowo ministra i przekazanego następnie jej przez monarchę²⁴. Po drugie, rozwinęła się praktyka wydawania przez Fryderyka Augusta dekretów w ogóle niekonsultowanych z Radą Stanu, szczególnie częsta w przypadku projektów przygotowywanych przez ministra sprawiedliwości²⁵. Po trzecie, poddawanie pod opinię Rady Stanu indywidualnych decyzji administracyjnych króla nie posiadało większego znaczenia²⁶. Po czwarte, sądownictwo administracyjne ograniczało się do spraw majątkowych i podatkowych (czyli bez skarg o nadużycie władzy), a względem ministrów tylko do kwestii spornych wynikających z zawieranych przez nich umów, które Rada Stanu rozpatrywała jako sąd I instancji²⁷. Zdaniem zaś Huberta Izdebskiego „ówczesne »sądownictwo administracyjne« nie miało być bynajmniej formą kontroli administracji. Zasadniczo

²² M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 19–20.

²³ H. Izdebski, *Rada...*, s. 151. Rada Stanu we Francji wpływała na działalność prowadzoną przez ministrów i podległą im administrację na rozliczne sposoby. Redagowała bowiem ustawy, miała wpływ na ich wykonywanie, uczestniczyła w wydawaniu aktów administracyjnych, interpretowała przepisy prawne, posiadała pewne kompetencje finansowe, prowadziła postępowania dyscyplinarne wobec urzędników, decydowała o oddaniu ich pod sąd w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa w związku z urzędowaniem oraz – w charakterze sądu administracyjnego – rozstrzygała spory administracji z obywatelem o charakterze majątkowym i podatkowym, jak również skargi o nadużycie władzy, wreszcie pełniła funkcje trybunału kompetencyjnego rozstrzygającego konflikty o właściwość między sądami i organami administracyjnymi. Zob. szerzej: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 26–31.

²⁴ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 156–157; por. też: *ibidem*, s. 158–161.

²⁵ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 161–162.

²⁶ Por. *ibidem*, s. 168.

²⁷ Zob. szerzej: W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1815–1876*, Warszawa 1984, s. 99–100; zob. też: *ibidem*, s. 54–56.

bowiem jego celem było zapewnienie szczególnej ochrony Skarbowi Państwa w jego stosunkach z osobami prywatnymi". W rezultacie „(...) »sądownictwo administracyjne« w niewielkim tylko stopniu stanowiło instytucję kontroli nad działalnością administracji”²⁸. Po piąte, Rada Stanu występowała w charakterze sądu kompetencyjnego, rozstrzygając rzadkie w praktyce spory o właściwość między sądami a organami administracyjnymi, przy czym „założeniem ówczesnego sądownictwa kompetencyjnego była przede wszystkim ochrona sfery działalności administracji przed ingerencją sądów”²⁹. Po szóste, Rada Stanu mogła zadecydować na wniosek właściwego ministra o oddaniu określonych kategorii urzędników administracji lokalnej pod sąd w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa³⁰. Żadna z tych kompetencji jakkolwiek wpływała na działalność administracyjną, to zasadniczo – może tylko z wyjątkiem zaskarżenia umów – nie ograniczała bezpośrednio władzy ministrów.

Natomiast Rada Stanu uzyskiwała pewne funkcje kontrolne nad ministrami na mocy *Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* z 20 kwietnia 1808 r., który zobowiązywał ich do:

- *podawania*” Radzie Stanu do „roztrząśnienia projektu do etatu swojego wydziału” i na tej podstawie ułożenia przez nią „projektu ogólnego” do przedstawienia królówi;
- *komunikowania*” Radzie Stanu „rachunków kwartalnych jak i raportów o stanie swego wydziału;
- *przedstawiania za pośrednictwem Rady Stanu rocznych „obrazów ogólnego krajowego, tak fizycznego, jak i moralnego stanu, tudzież ogólne widoki względem jego udoskonalenia;*
- *przedstawienia Radzie Stanu do „roztrząśnienia i zweryfikowania” rocznego „bilansu ogólnego dochodów i ekspensji krajowych” ułożonego przez ministra przychodów i skarbu.*

Ponadto zgodnie z cytowanym dekretem ministrowie mieli ponosić odpowiedzialność prawną (konstytucyjną), jeżeli „ktokolwiek imiennie” złożył na nich skargę do Rady Stanu, która uznała ją za „ważną”, stwierdzając, że zaistniała przynajmniej jedna z trzech wymienionych w tym dekrete przesłanek. Ministrowie odpowiadali bowiem za:

²⁸ H. Izdebski, *Rada...*, s. 158–159.

²⁹ *Ibidem*. Zob. szerzej: H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1965, nr 17, z. 2, s. 164 i n.; M. Pyziak, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2010, nr 13, s. 238–240.

³⁰ M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 218–220.

- ustawy i urzędy przez nich podpisane, a przeciwne konstytucji lub krajowi szkodliwe;
- wydane przez siebie rozkazy szczególne, a przeciwne konstytucji, prawom i urządzeniom lub krajowi szkodliwe”;
- niewykonanie praw i urzędów administracji publicznej.

Wówczas Rada Stanu zobowiązana była przedstawić skargę monarsze wyznaczającemu sąd i prokuratora³¹. Procedura ta jednak nigdy nie została wszczęta.

W następnej kolejności Dekretem o zwiększeniu przewidzianej w Konstytucji Księstwa Warszawskiego liczby członków Rady Stanu z 12 sierpnia 1808 r. król mianował sześciu radców stanu³², a ich liczba w późniejszym okresie sukcesywnie wzrastała do 12 w 1810 r.³³ Zdaniem Michała Rostworowskiego: „Wśród dekretów organizujących władzę w Księstwie mało jest, które by dorównywały [dekretowi z 12 sierpnia 1808 r.] co do doniosłości z tego po prostu powodu, że Rada Stanu w całej budowie państwowej prawnie i faktycznie zajmowała niezwykle ważne i wysokie miejsce, że wobec sejmów rzadko zwoływanych i na bardzo krótką piętnastodniową sesję nie w sejmie, a w Radzie Stanu tkwił punkt ciężkości aparatu państwowego”³⁴.

5

Funkcje radców stanu powierzano zazwyczaj wyższym urzędnikom zatrudnionym w aparacie centralnym i zwykle pozostającym w zależności od jednego z ministrów³⁵. Mogło się więc wydawać, że reformy wciąż nie będą w stanie wytworzyć skutecznego instrumentu kontrolnego nad działalnością ministrów. Jednakże, jak się okazało, udział w kolegium pretendującym do pełnienia funk-

³¹ Tekst dekretu z 20 kwietnia 1808 r. został opublikowany w: *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego*, t. 1: 1807–1808, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Warszawa 1964, s. 84–96.

³² Na temat zgodności tego postanowienia z konstytucją, która nie przewidywała rozszerzania radców stanu, zob.: M. Rostworowski, *op. cit.*, s. 21–25; por. M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 65.

³³ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 64–70.

³⁴ M. Rostworowski, *op. cit.*, s. 24.

³⁵ Por.: H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach...*, s. 77. Rada Stanu o składzie poszerzonym o nowych członków łączących swoją funkcję z pracą w administracji bardziej przypominała francuską *Conseil d'Etat*, w której – zwłaszcza do 1811 r. – także wzrastał udział czynnika urzędniczego. Jednakże wyrazem znacznie większej roli tej ostatniej w dziedzinie administracyjnej i politycznej był fakt, że pierwszy konsul i cesarz często (przed 1810 r.) przewodniczył jej obradom. Proces upodabniania obu rad na tym się jednak nie zakończył. W dalszej bowiem kolejności Rada Stanu w Księstwie została na wzór francuski podzielona na sekcje. Zob.: *idem*, *Rada...*, s. 151.

cji rządu krajowego urzędników, którzy jako radcowie stanu posiadali w Radzie równe prawa co ministrowie, stał się czynnikiem ograniczającym władzę tych ostatnich, zwłaszcza wraz ze wzrostem uprawnień Rady Stanu i przeprowadzeniem jej podziału na sekcje mocą *Dekretu o organizacji Rady Stanu* z 19 września 1810 r.³⁶ Podział na sekcje odpowiadał zakresem rzeczowym resortom, z wyjątkiem resortu policji, dla którego nie utworzono odrębnej sekcji. Ministrowie nie wchodzili w skład sekcji, a mogli jedynie uczestniczyć w jej obradach bez prawa głosu. Tworzyli ją zatem tylko radcowie stanu, którzy często z racji innych swoich funkcji administracyjnych i tak byli już związani z resortem. W ten sposób stawali się poniekąd ośrodkiem konkurencyjnym i kontrolnym dla ministra³⁷. Konieczność liczenia się szefa resortu z głosem grona swoich najbliższych współpracowników prezentowanym podczas obrad w sekcji mogła przybierać postać ukrytej formy kolegialnego kierowania resortem ograniczającego dotychczas monopolistyczną pozycję ministra w jego obrębie³⁸. Niewątpliwie ze zdaniem sekcji musiał on się liczyć. Zdaniem Huberta Izdebskiego, podział Rady Stanu na sekcje prowadził w systemie napoleońskim nawet do sytuacji, w której „przewodniczący sekcji Rady mogli mieć nierzadko więcej do powiedzenia niż ministrowie”³⁹.

Samo poszerzenie składu i strukturalna reorganizacja Rady Stanu nie stworzyły z niej jednak ani faktycznie, ani tym bardziej formalnie zwierzchniego organu nad ministrami, a jedynie zwiększyły zasięg kontroli. Do dalszej ewolucji ustrojowej niezbędne było pozyskanie przez Radę Stanu dodatkowych uprawnień, które wymuszała sytuacja oraz naciski władz francuskich⁴⁰. Udało się je uzyskać jeszcze przed przeprowadzeniem podziału sekcje na podstawie *Dekretu upoważniającego ministrów Księstwa Warszawskiego do wydawania poleceń w wypadkach niecierpiących zwłoki* z 25 marca 1809 r. oraz *Dekretu w sprawie ewakuacji władz w związku z rozpoczęciem działań wojennych* z 20 kwietnia 1809 r. Król przyznał je Radzie formalnie tylko w postaci nadzwyczajnych pełnomocnictw. Analiza przeprowadzona przez Marka Krzymkowskiego skłoniła go do wniosku, że „Rada Stanu uzyskała prawo do podejmowania wszelkich decyzji zastrzeżonych dla króla”, wszakże „Jej »opinie« mogły być wydawane jedynie w nagłych wypadkach”⁴¹. Dekrety stworzyły więc podstawy prawne, aby faktyczna działalność kierownicza nad ministrami została powie-

³⁶ *Idem, Kolegialność w komisjach...*, s. 75. Zob. też: M. Rostworowski, *op. cit.*, s. 28; M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 69.

³⁷ Biogramy radców stanu zob.: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 278–289.

³⁸ Por.: H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach...*, s. 77.

³⁹ *Idem, Rada...*, s. 155.

⁴⁰ Zob. szerzej: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 228–235.

⁴¹ *Ibidem*, s. 236–237.

rzona Radzie Stanu pod kontrolą monarchy, który zobowiązał Radę do składania sobie raportów dotyczących wydanych „opinii” oraz mógł je swobodnie modyfikować bądź uchylać⁴².

Już wskutek poszerzenia składu Rady Stanu zaznaczyła się też jej odrębność od Rady Ministrów. Natomiast uzyskanie przez nią dodatkowych uprawnień spowodowało, że Rada Stanu wysunęła się na plan pierwszy, a oba kolegia wyraźnie zaczęły ze sobą konkurować w kwestii, która z nich w zmieniających się od 1809 r. okolicznościach politycznych spełniać będzie rolę rządu krajowego. Współzawodnictwo z rosnącą wciąż w znaczenie Radą Stanu zmobilizowało bowiem ministrów do bliższej współpracy na forum Rady Ministrów, ożywiając jej działalność jako organu, który zaczął wyraźnie wyodrębniać się tak od Rady Stanu, jak i od pojedynczo działających ministrów resortowych⁴³. Szybko przyniosło to owoce.

Kontrakcja gremium ministerialnego nastąpiła w piśmie do monarchy z 24 maja 1810 r. Wyrażano w nim pogląd, że Rada Stanu „Jest [...] podług konstytucji, z jednej strony, magistraturą deliberacyjną, z drugiej – sądową, w żadnym przypadku do udziału rządu nieprzypuszczoną”. Tylko Rada Ministrów – argumentowano – może być według brzmienia ustawy zasadniczej „namiestniczą rządową władzą”. W konsekwencji domagano się, aby „wszelkie nowe urządzenia od ministrów wychodzące”, jak również „projekty organiczne, które ministrowie Radzie Stanu podają” oraz „raporty i sprawy ze wszelkich czynności swoich” uprzednio na Radzie Ministrów były „roztrząsane (...) i tam zachodziło zupełne o nich porozumienie się”. Ponadto jakkolwiek uznawano, że ministrowie indywidualnie względem swych resortów byli kompetentni mieć „baczenie nad wykonaniem dekretów królewskich”, to jednak Rada Ministrów winna zbiorczo rozważać „jaki jest postęp egzekucji, jakie skutki, jakie przeszkody, jakie wady i na nie lekarstwo”. Wreszcie proponowano, aby wszelkie skargi nad działalność ministrów, memoriały, odezwy i inne pisma dotyczące działalności polityczno-administracyjnej również rozpatrywane były przez Radę Ministrów⁴⁴.

Co prawda, tylko niewielka część z tych postulatów została zrealizowana w Dekrecie dotyczącym kompetencji i funkcjonowania Rady Ministrów w okresie nieobecności króla w Księstwie, wydanym w odpowiedzi na powyższe przedłożenie 20 czerwca 1810 r.⁴⁵, ale mimo wszystko wyposażył on Radę Ministrów w pewne istotne atrybuty, rozpoczynając proces przejmowania przez nią funkcji rządu krajowego. Zarazem kończył on okres rocznej dominacji Rady Stanu, która odtąd stopniowo traciła na znaczeniu politycznym i ostatecznie stała się przede

⁴² Zob. szerzej *ibidem*, s. 236–241.

⁴³ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 65.

⁴⁴ Zob.: pismo Rady Ministrów z 24 maja 1810 r. w: M. Rostworowski, *op. cit.*, s. 59–65.

⁴⁵ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 66–74.

wszystkim organem sądowym⁴⁶. Natomiast Rada Ministrów uzyskała ważne uprawnienia koordynacyjno-kontrolne w stosunku do indywidualnie działających ministrów, formalnie przyznane jej tylko na czas „niebytności” monarchy kraju, która to nieobecność pozostała normą. Po pierwsze bowiem, dekret z 20 czerwca 1810 r. zobowiązywał każdego ministra „dostrzegającego w administracji innego ministerium sprzeczności z zasadami dla jego wydziału przez konstytucję, prawa sejmowe lub (...) królewską wolę postanowionymi” do „zniesienia się z ministrem, którego rzecz się tyczy, a gdyby przedmiot przez wzajemne porozumienie się nie mógł być załatwionym, winien wnieść go do Rady Ministrów, która go roztrząśnie i (...) prześle do naszej decyzji”. Została ona zatem upoważniona do zatwierdzania projektów aktów normatywnych przedstawianych przez poszczególnych ministrów z pominięciem procedury konsultacyjnej z Radą Stanu. W rezultacie odtąd to Rada Ministrów, a nie Rada Stanu przedkładała zaakceptowane przez siebie projekty monarsze lub wyrażała zgodę na przedłożenie ministerialne. Po drugie, prezes Rady Ministrów jako czynnik niezależny od ministrów uzyskał uprawnienia do wniesienia na forum rady „dostrzeżonych przez siebie niezgodności między administracjami ministeriów” oraz możliwość zażądania wyjaśnień od każdego z ministrów. Po trzecie, kompetencja do pozyskiwania informacji zawartych w raportach i rachunkach kwartalnych przeniesiona została na Radę Ministrów wraz z prawem do „roztrząsania protokołów rad departamentowych”. Po czwarte: „Skoro będzie wniesionym do Rady Ministrów interes tak nagłej potrzebujący decyzji, iż przez zwłeczenie jego niepowetowana dla kraju wypadaby szkoda, wtenczas Rada Ministrów roztrząśnie jego nagłość i zaradcze środki”. W tej sytuacji – dążąc do zniwelowania opisywanych już skutków wstrzymywania decyzji ministerialnej w oczekiwaniu na sankcję monarszą – ustalono, że również indywidualnie minister na odpowiedzialność króla „przedsięwzięcie to, co koniecznym być uzna, nie stanowiąc w żadnej kategorii mogącej być spóźnioną aż do powzięcia” ostatecznej decyzji przez monarchę. Natomiast instytucjonalnymi gwarancjami prawidłowego funkcjonowania Rady Ministrów jako organu kontrolnego nad ministrami miały stać się:

- archiwum Rady Ministrów, w którym składane miały być „wszystkie prawa i dekrety w ciągu egzekucji będące tyczące tak administracji ogólnej krajowej, jako też szczególnych jej wydziałów” i prowadzony dziennik egzekucyjny;
- protokół zastępujący dotychczasową praktykę prowadzenia korespondencji pomiędzy ministrami, w którym zapisywane miały być „porozumienia się ministrów względem przedmiotów egzekucyjnych”, czyli sposobu egzekwowania postanowień zawartych w dekretach monarszych;
- oddzielna kancelaria Rady Ministrów⁴⁷.

⁴⁶ Zob.: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 244.

⁴⁷ Tekst dekretu z 20 kwietnia 1808 r. został opublikowany w: M. Rostworowski, *op. cit.*, s. 67–72;

W opinii Marcellego Handelsmana przeniesienie ciężaru rządzenia z Rady Stanu na Radę Ministrów – nawet mimo podniesienia rangi jej prezesa – zasadniczo nie stanowiło większego wstrząsu w dotychczasowym układzie stosunków, Ministrowie w praktyce nadal cieszyli się znaczną samodzielnością w kierowaniu swymi resortami. Konstatawał on, że dekret z 20 czerwca 1810 r. „zmienił niewiele: rząd warszawski był niespójny, słaby, działający niezgodnie na organy niższe. A kiedy prezes rady próbował korzystać z nadanych mu praw, kiedy żądał sprawozdań o wykonywaniu dekretów królewskich, otrzymywał najczęściej odpowiedzi wymijające. Każdy minister zasłaniał się fikcją swej odpowiedzialności osobistej, a w najlepszym razie dowodził, że zawiesił tymczasowo wykonanie dekretów, czekając na postanowienie królewskie w sprawie przesłanych przez siebie uwag tymczasowych”⁴⁸.

Próby rozciągnięcia kontroli nad ministrami wciąż więc nie przynosiły zadowalających efektów, co dobitnie stwierdzał raport sporządzony przez deputację „do projektów i uwag ku poprawie administracji krajowej i oszczędzeniu wydatków we wszystkich wydziałach ministerialnych” złożony Radzie Stanu 19 stycznia 1811 r. W nim również wskazywano na niewłaściwie układające się stosunki pomiędzy monarchą a ministrami, zarzucając tym ostatnim uzurpowanie sobie zwierzchniej władzy, co wynikało z braku kontroli instytucjonalnej nad nimi w kraju. Wskazywano na negatywne konsekwencje nieobecności króla w Księstwie: niedostateczne skoordynowanie działalności resortowej administracji, tarcia wewnętrzne między ministrami i w ich relacjach z innymi organami, opóźnienia w załatwianiu spraw, praktykę bezpośredniego porozumiewania się ministrów z królem przy niewłaściwym naświetlaniu mu faktycznego układu stosunków. Konstatawano w raporcie, że istniejąca w Księstwie organizacja władz naczelnych nie zapewnia panującemu otrzymywania rzetelnych informacji o stanie kraju przedstawianych głównie w raportach sporządzanych przez poszczególnych ministrów, którzy przygotowywali odpowiednio spreparowane relacje, jak najkorzystniej naświetlając działalność swojego resortu. Aby zmienić tę sytuację, nadal domagano się określenia „drogi prawnej przez którą by (...) bezstronne zdanie o czynach już przez [ministrów] dopełnionych i o skutkach tychże czynów przenoszone być mogło”⁴⁹. Ponadto, wychodząc z założenia, że ogólną bolączką urzędów ministerialnych jest nadmiernie rozbudowany zakres ich zadań i uprawnień, deputacja domagała się ograniczenia władzy ministrów poprzez dekoncentrację kompetencji na poziom lokalny oraz

Ustawodawstwo..., t. 3: 1809–1810, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Warszawa 1964, s. 161–163.

⁴⁸ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 65–66.

⁴⁹ M. Kallas, *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810–1811)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu”, „Nauki Humanistyczno-Prawne”, z. 42, „Prawo” 1971, t. 10, s. 82–83; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 78.

wyodrębnienie z ministerstw dyrekcji jako wyodrębnionych pod względem organizacyjnym i kompetencyjnym urzędów pozostających tylko pod ograniczonym czy też wręcz nominalnym zwierzchnictwem ministra⁵⁰.

6

Dopiero pełne przenieście kompetencji monarchy na Radę Ministrów, dokonane mocą Dekretu przyznającego „w przypadkach nagłych” Radzie Ministrów Księstwa Warszawskiego z 26 maja 1812 r., doprowadziło – jak czytamy – do „ustanowienia w Warszawie władzy centralnej opatrzonej mocą potrzebną do przedsięwzięcia środków najspieszniejszych i najrozsądniejszych”. Funkcję tę monarcha powierzył Radzie Ministrów, przelewając na nią „zupełną władzę” przysługującą królowi, z zastrzeżeniem, że nie może ona „zawieszać ani zmieniać ministrów”⁵¹. Rada złożona z ministrów nie mogła być jednak na zasadzie wyłączności wystarczającym organem kontroli resortowej nad tymi samymi ministrami, a co najwyżej mogła zadbać o ustalenie jednolitej linii politycznej i skoordynować działalność całej administracji. Był to zatem zabieg niewystarczający, co znajduje potwierdzenie m.in. w raporcie Komitetu Cywilnej Reformy w 1814 r. również wskazującym na samowolność ministrów, którzy nie byli nawet skłonni do informowania o swych poczynaniach Rady Stanu.

Jak wynika już z tego ogólnego opisu zakres, profil i potencjał działalności poszczególnych ministrów i podległego im aparatu wynikał nie tylko z obowiązujących regulacji prawnych, ale i z różnorodnych uwarunkowań o pozanormatywnym charakterze. Wśród nich szczególne znaczenie należy przypisać uzależnieniu administracji Księstwa od władz francuskich, które jako czynnik faktycznie nadrzędny określały profil jej działalności. Zadania ministrów kształtowane były przede wszystkim pod wpływem potrzeb militarnych cesarstwa francuskiego, a możliwości działania ograniczała fatalna sytuacja finansowa Księstwa. W rezultacie – jak zauważał w swoich pamiętnikach Julian Ursyn Niemcewicz – „Minister wewnętrzny (...) zamiast zachęcania rolnictwa, ludności, fabryk nie myślał jak o dostawie zboża, furażu, podwód dla wojsk francuskich, rekrutów. Minister skarbu ostatni groszłożył na zakupienie wołów dla tychże przyjaciół. Minister policji pierwszym był sługą najwyższej tu w osobie marszałka Davouta władzy francuskiej. Minister wojny i wojsko całe zupełnie poddane pod najwyższą jego komendę”⁵².

⁵⁰ M. Kallas, *op. cit.*, s. 82.

⁵¹ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 4, nr 45, s. 327–329.

⁵² J.U. Niemcewicz, *Pamiętnik o czasach Księstwa Warszawskiego 1807–1809*, wyd. A. Kraushar, Warszawa 1902, s. 15; por.: B. Pawłowski, *Przedmowa*, [w:] *Protokoły Rady Stanu*, t. 1, cz. 1, wyd. B. Pawłowski, Toruń 1960, s. XI–XII.

Istotnym czynnikiem ograniczającym faktyczną władzę ministerialną był rezydent (od 1812 r. ambasador) Francji wyznaczony do bezpośrednich kontaktów Księstwa z Napoleonem. Urzędował on w Warszawie. Niektórzy badacze pokusili się nawet o stwierdzenie, że wypełniał on lukę, jaką tworzyła nieobecność monarchy w kraju w dziedzinie „rządzenia”. W pewnym stopniu faktycznie dzierżył on władzę nadrzędną nad rządem krajowym. Funkcje rezydenta nie były ściśle określone. Zajmował się różnymi sprawami przede wszystkim z dziedziny polsko-francuskich stosunków wojskowych, ale też w pewnym stopniu w dziedzinie gospodarczej (ukierunkowanej na użytek potrzeb wojskowych), jak również politycznej (w zakresie cenzury, propagandy, organizacja policji i wywiadu), w tym z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵³. Szereg z nich formalnie należało do kompetencji ministra wojny, spraw wewnętrznych bądź ministra policji. W swojej działalności mieli oni więc częściowo związane ręce wolą ich nieformalnego politycznego zwierzchnika. Znaczący wpływ na bieg spraw wojskowych – determinujących w zasadzie całe życie publiczne Księstwa – posiadali też dowódcy wojsk francuskich stacjonujący w Księstwie. Wreszcie nie można zapomnieć o faktycznej zależności Fryderyka Augusta od Paryża. Zgodnie z utartą praktyką akceptacja uzyskana od samego Napoleona była niezbędna dla podejmowania decyzji o najwyższym ciężarze gatunkowym. Sprawy polskie były też przedmiotem szczególnego zainteresowania ministra sekretarza stanu Huguesa Maret.

7

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że kopiując wiele rozwiązań strukturalnych, które zostały wprowadzone we Francji przez Napoleona Bonapartego, administrację Księstwa Warszawskiego zorganizowano według zasad klasycznych dla nowożytnego modelu ustrojowego, obecnych także współcześnie w systemie organizacyjnym administracji rządowej. Od bliższych naszym czasom rozwiązań instytucjonalnych odróżniało ją jednak nasycenie pierwiastkami państwa ściśle scentralizowanego i policyjnego oraz elementami tradycji przedrozbiorowej zarówno feudalno-stanowej, jak i z okresu reform stanisławowskich. W warstwie normatywnej był to zatem model dość typowy dla rozwiązań ustrojowo-administracyjnych zastosowanych w państwach europejskich pierwszej połowy XIX w., a w szczególności charakterystyczny dla administracji państw pozostających pod bezpośrednim bądź pośrednim wpływem napoleońskiej Francji. Specyficzne uwarunkowania polityczne: nieobecność króla w kraju, zależność od władz francuskich, koncentracja na zadaniach

⁵³ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 106–107.

wojennych, niedostatki organizacyjne i fatalna sytuacja finansowa, niedostosowanie niektórych rozwiązań instytucjonalnych (nierzadko mechanicznie skopiowanych z obcego wzorca) do utrwalonych nawyków i potrzeb ziem polskich – powodowały, że konstrukcja ustrojowo-administracyjna jako całość, a rzeczywisty status ministrów w szczególności odbiegały od standardowego systemu, tak jeżeli przyrównać go do modelu napoleońskiego, jak i innych państw europejskich łączących zasady nowożytnego systemu biurokratycznego z naleciałościami autokratyczno-absolutystycznymi wyrażającymi się w tradycji bezpośredniego i w zasadzie omnipotentnego udziału monarchy w sprawowaniu władzy wykonawczej.

Summary

The work describes the status of the minister in the capacity of an organ of central sectoral administration in the Duchy of Warsaw. The work aims at confronting the normative material defining the constitutional position of a minister with the source material informing about the minister's actual role. An objective of the article is to verify the opinion about the poorly functioning central administration of the Duchy caused by the excessive concentration of power in the hands of individual ministers and the lack of an actual system of control and coordination of their activity that can be found in literature. This opinion finds corroboration in the article with the provision, however, that the excessive independence of sectoral organs contrasted with their internal weakness resulting from the difficult internal situation of the Duchy of Warsaw, whose administrative powers were in fact incapable of normal state organising activity.

Zusammenfassung

Der Autor stellt die Charakteristik eines Ministers als Ressortorgans der zentralen Verwaltung im Herzogtum Warschau. Ziel der Arbeit war die Zusammenstellung des normativen Materials, welches die Stellung eines Ministers im politischen System beschreibt, mit dem Quellenmaterial, nach dem seine eigentliche Rolle eingeschätzt werden kann.

Geprüft wird vor allem die oft in der Fachliteratur ausgedrückte Meinung über die fehlerhafte Arbeitsweise der zentralen Verwaltung im Herzogtum Warschau, was auf die Überhäufung von Machtkompetenzen in Händen einzelner Minister und das Fehlen eines effektiven Kontroll- und Koordinierungsmechanismus für ihre Handlungen zurückgeführt wird. Diese Stellung wird auch in diesem Beitrag bekräftigt, wohl mit einem Vorbehalt: Die übermäßige Selbstständigkeit der Ressortorgane stand im Kontrast mit deren interner Schwäche, die mit der schwierigen Innensituation im Herzogtum Warschau erklärt werden könnte – die Verwaltungsspitze war eigentlich nicht imstande, die normale Organisationsarbeit in dem Staat zu führen.